

# EMPLEO PÚBLICO Y TEMPORALIDAD ¿ES EL SECTOR PÚBLICO PARTE DEL PROBLEMA?

MARCOS FERNÁNDEZ-GUTIÉRREZ

*Investigador del Programa de Formación de Profesorado Universitario  
de Economía Aplicada  
Universidad de Cantabria*

DANIEL DÍAZ-FUENTES

*Profesor Titular de Economía Aplicada  
Universidad de Cantabria*

## EXTRACTO

**Palabras Clave:** Empleo público, temporalidad, flexibilidad

En los últimos años, las políticas de empleo en España han perseguido reducir la elevada temporalidad, dados los costes sociales que conlleva. Sin embargo, mientras entre 1995 y 2008 la temporalidad ha disminuido en el sector privado, se ha incrementado notablemente en el sector público. El objetivo de este trabajo es evaluar las políticas de contratación de empleo público en España y sus repercusiones sobre la estabilidad laboral. La evidencia empírica muestra como, corrigiendo los efectos de determinadas características de los empleados y de los puestos de trabajo, ser asalariado del sector público implica una mayor probabilidad de tener un empleo temporal. Asimismo, se observa cómo los factores que inciden en la toma de decisiones acerca de la modalidad de contratación siguen en el sector público ciertos patrones diferenciados de los del sector privado. Ante las restricciones normativas a la contratación de personal funcionario, el sector público habría recurrido al empleo temporal como mecanismo de flexibilidad, con el fin de satisfacer la demanda de servicios. La utilización sistemática de la contratación temporal no justificada por necesidades productivas habría generado una dualidad en el empleo público. Estas políticas resultarían así contradictorias con los objetivos generales de las políticas de empleo en materia de estabilidad laboral y podrían llegar a cuestionar valores fundamentales característicos del sector público.

## ABSTRACT

**Key Words:** public employment, temp jobs, flexibility

In the past years in Spain, the employment policies have focused to reduce the increased temporality in jobs because of its social costs. Yet, while during 1995 and 2008 temporary jobs have decreased in the Spanish Private Sector, such type of employment has increased notably in the Public Sector. The objective of the present work is to evaluate the policies as regards the hiring process in the Public Sector in Spain and its direct implications to labour stability. The empirical evidence shows how, changing some employees' effects and job's characteristics, being a wage earner in the Public Sector means having a temporary job.

Also, we analyse what type of conditions influence the decision making as regards the hiring processes in the Public Sector which are completely different from those processes in the Private Sector. Taking into account the law's restriction to hire civil servants, the Public Sector uses temporary work as a flexibility mechanism with the aim to meet the demand for services. The temporary work is the rule not the exception and it is not justified under the current productive needs in the Public Sector. These policies are paradoxical to the general employment policies' objectives of labour stability and could question some fundamental Public Sector's values.

\* Los autores agradecen por sus valiosos comentarios y sugerencias a los profesores Luis Toharia, de la Universidad de Alcalá; Julio Revuelta, de la Universidad de Cantabria y Ana Fernández, de la Universidad del País Vasco.

## ÍNDICE

1. POLÍTICAS PÚBLICAS, EMPLEO PÚBLICO Y TEMPORALIDAD
  - 1.1. La temporalidad en el mercado laboral español
  - 1.2. La creciente tasa de temporalidad en el sector público
2. HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA
3. ANÁLISIS DESCRIPTIVO
4. Análisis Econométrico
5. CONCLUSIONES: LAS CAUSAS DE LA TEMPORALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

## 1. POLÍTICAS PÚBLICAS, EMPLEO PÚBLICO Y TEMPORALIDAD

### 1.1. La temporalidad en el mercado laboral español

El mercado laboral español se ha caracterizado, en la etapa expansiva previa a la actual crisis económica, por un fuerte crecimiento del empleo. Sin embargo, uno de los indicadores en los que ha persistido una importante disparidad respecto al resto de la Unión Europea (UE) es la tasa de temporalidad. Aunque desde 1992 sucesivas reformas laborales han tratado de reducir el volumen de empleo temporal (Toharia, 2002), únicamente la reforma de 2006 y, fundamentalmente, la intensa destrucción de empleo temporal generada por la crisis, han recortado la tasa de temporalidad desde el 33,33% en el primer trimestre de 2006 hasta el 25,41% en el mismo periodo de 2009, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA).

Como resultado de las distintas reformas laborales implementadas en el periodo democrático, España habría pasado de un mercado laboral fuertemente regulado a un mercado de trabajo dual (Dolado, García-Serrano y Jimeno, 2002). El concepto de dualismo, basado en la teoría de los mercados segmentados (Doeringer y Piore, 1985), hace referencia a la existencia de dos sectores: un primero donde se encontrarían los trabajadores permanentes, con poder sindical y altos salarios, seguridad económica y posibilidades de promoción y otro, donde estarían los trabajadores temporales, con salarios determinados competitivamente y relativamente bajos, escasas posibilidades de promoción, movilidad externa involuntaria e incertidumbre ante el futuro. Un modelo de dos mercados laborales no competitivos entre sí, con altos y bajos salarios respectivamente ha sido modelizado por Acemoglu (2001), quien obtiene que, ante mayores subsidios por desempleo, el coste de oportunidad de esperar la obtención de un empleo en el sector de salarios altos sería menor, lo cual incentivaría dicha opción. En el mercado laboral español, la dualidad se habría generado mediante la introducción de flexibilidad en el margen. Esta, ligada a los contratos temporales, se caracteriza por no afectar a todos los trabajadores, sino únicamente a los que se incorporan al mercado laboral.

La principal justificación del empleo temporal es el efecto positivo que podría suponer sobre la creación de empleo (Jimeno, 2005), debido al incentivo empresarial a la contratación generado por los menores costes de despido asociados a este tipo de contrato, especialmente en sectores productivos donde la volatilidad es alta o la productividad, baja. Sin embargo, dada la mayor rotación laboral asociada a la temporalidad, su efecto final sobre el desempleo no está claro. El empleo temporal estaría, asimismo, asociado a menores salarios, una brecha que Dolado, García-Serrano y Jimeno (2002) han estimado entre el 10 y el 15% en los hombres y alrededor del 7% en las mujeres. De la Rica (2004) ha relacionado este diferencial con la segmentación, puesto que los trabajadores temporales se concentrarían en las empresas y ocupaciones con menores salarios, lo cual estaría ligado a la formación ocupacional. La OECD (2002) y, en España, Albert, García-Serrano y Hernanz (2005) han encontrado que los trabajadores temporales, controlando por características individuales y del empleo, tendrían menor probabilidad de participar en actividades de formación ocupacional promovidas por sus empleadores. La elevada rotación laboral generada por la temporalidad disminuiría, de esta forma, los incentivos a invertir en acumulación de capital humano, en detrimento de la productividad. Sin embargo, Polavieja (2006) ha observado, en España, una tasa de temporalidad comparativamente elevada en el caso de los trabajadores cualificados; ello estaría indicando, según este autor, el recurso deliberado a la contratación temporal para incentivar el rendimiento laboral destinado a lograr un trabajo estable, posible en un marco de incertidumbre. Asimismo, el sentido de la causalidad entre contratación temporal y baja productividad no está claro (Jimeno, 2005). En todo caso, la temporalidad podría estar muy relacionada con el patrón de desarrollo económico español de los últimos años, basado en la fuerte creación de empleo en sectores de baja productividad.

Numerosos estudios han demostrado la existencia de una relación entre el tipo de contrato laboral y la salud de los trabajadores (Quinlan, 2001). Uno de los principales factores explicativos sería la menor autonomía en la organización del trabajo y del tiempo asociada a los contratos temporales (EURO-FOUND, 1999). Autores como Ferrie, Shipley, Marmot, Stansfeld y Smith (1998), Benavides, Benach, Díez-Roux y Roman (2000) y Amable y Benach (2007) han identificado relaciones entre el trabajo temporal y aspectos negativos para la salud como el incremento de la exposición a prácticas de riesgo y del número de accidentes y lesiones, insatisfacción laboral, fatiga, dolores de espalda y musculares y hábitos de vida no saludables como fumar o no practicar ejercicio físico. Sin embargo, Herranz y Toharia (2006) han encontrado que la mayor siniestralidad laboral asociada a los contratos temporales se debería a distintas características individuales y ocupaciones y, por ello, a la segmentación, más que al tipo de contrato en sí. La temporalidad puede incidir

también en decisiones de tipo personal y familiar como vivir en pareja o casarse (Artazcoz, Benach, Borrell y Cortès, 2005); Dolado, García-Serrano y Jimeno (2002), han destacado que esta relación con la disminución de la fertilidad podría afectar a la sostenibilidad del sistema de pensiones.

En España, ha existido un consenso respecto a la percepción del nivel de temporalidad como socialmente excesivo (Comisión de Expertos para el Diálogo Social, 2005; Toharia, 2005). Dicho nivel excesivo se habría generado porque las empresas, en sus decisiones de contratación, no computarían los costes que tendría que soportar el conjunto de la sociedad. La intervención del sector público se justificaría, así, con el fin de implementar medidas destinadas a reducir la temporalidad. No obstante, existe un profundo debate acerca de cual ha de ser el papel del sector público al respecto, el cual radica en distintas visiones en torno a las causas de la temporalidad, denominadas economicista, jurídicista y ecléctica.

Según la visión economicista, la temporalidad respondería a decisiones óptimas del empresario: en los casos en que la suma del mayor coste de despido y del coste del mayor poder de negociación del trabajador asociado a los contratos indefinidos superase al beneficio del aprendizaje, el incremento de la productividad, la fidelidad y la integración en la cultura y objetivos de la empresa generados por el empleo indefinido, el empresario optaría por un contrato temporal. Según la visión economicista, la temporalidad estaría actuando como sustitutivo de la flexibilidad, debido a las rigideces que impondría la regulación laboral; prueba de ello sería la relación directa entre protección normativa del empleo permanente y tasa de temporalidad esgrimida por Dolado, García-Serrano y Jimeno (2001) y Polavieja (2006). En consecuencia, autores como Jimeno (2005) y Felgueroso y Jiménez (2009) recomiendan incrementar la flexibilidad en el mercado de trabajo, a través de una eliminación de las intervenciones regulatorias que estuvieran afectando a la eficiencia en el mismo. Las propuestas reformistas actualmente dominantes en la UE se encaminan hacia un modelo de flexiguridad (Comisión Europea, 2006), concepto cuyo origen se encuentra en la Estrategia Europea de Empleo y que agrupa propuestas destinadas a incrementar simultáneamente la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral. En España, según la Comisión Europea (2006), existiría margen para la introducción de medidas encaminadas hacia la flexiguridad y, de esta manera, reducir la temporalidad.

La visión jurídicista sitúa como aspecto clave la introducción, en la mayoría de países desarrollados, de modificaciones legales destinadas a flexibilizar el mercado laboral, plasmadas en distintas alternativas al contrato indefinido. Con ello, se perseguía que las empresas pudieran adaptar más fácilmente sus plantillas a las oscilaciones de la demanda de productos. En España, en el contexto de elevada tasa de desempleo de los años ochenta, se habría tratado de

impulsar la creación de empleo a través del recurso a la flexibilidad en el margen, enfatizando en el uso de la contratación temporal como instrumento de flexibilidad (Cruz, 2006). Estas modificaciones habrían llegado a su punto álgido con la reforma laboral de 1984, que liberalizó la contratación temporal mediante la ruptura del principio de causalidad (Aguilera, 2001; Cavas, 2005). España, por tanto, habría profundizado más que el resto de países europeos en el incentivo normativo a la contratación temporal, a pesar de que estas políticas se han tratado de revertir más recientemente. La opción tomada inicialmente habría ocasionado, según la visión jurdicista, el incremento de la tasa de temporalidad observado desde entonces y el diferencial con respecto al resto de Europa. La visión jurdicista se opondría, por tanto, a la profundización en la flexibilización del mercado laboral respaldando, por el contrario, la intervención pública destinada a fomentar la calidad del empleo. Desde esta visión se aboga por el refuerzo de la acción legislativa ante el uso excesivo de la contratación temporal (Montoya, 2005), mediante la regulación normativa de prácticas abusivas como el encadenamiento injustificado de contratos y la puesta en práctica de medidas ejemplarizantes.

La visión ecléctica centra su explicación en la particular cultura de la temporalidad española (Toharia, 2002). Esta consistiría en el uso habitual de los contratos temporales no justificado por razones económicas. La economía del comportamiento ha señalado la necesidad de complementar la explicación de la toma de decisiones racional de los agentes con observaciones derivadas de la psicología y de los hechos empíricos (Clifton, Díaz-Fuentes, Fernández-Gutiérrez y Revuelta, 2009). Según esta visión, aunque la contratación temporal podría tener un cierto fundamento económico, la cultura de la temporalidad española respondería a un marco en el cual las empresas estarían tomando sus decisiones sin tener en cuenta todos los beneficios que podría reportarles la contratación indefinida (Toharia, 2005): problemas de información acerca de los beneficios de los contratos indefinidos y los costes de la contratación temporal para el empresario; efecto de la inercia asociada a los hábitos de contratación adquiridos, aún cuando la legislación y los incentivos hayan sido modificados; aversión del empresario al riesgo asociado a posibles indemnizaciones o procesos judiciales derivados del despido de trabajadores indefinidos, etc. Según la visión ecléctica, estos aspectos contribuirían a explicar el diferencial en la tasa de temporalidad existente entre España y el resto de la UE, así como su persistencia a pesar de las reformas implementadas.

La visión ecléctica ha criticado a la economicista esgrimiendo las limitaciones de las sucesivas reducciones de los costes de despido para disminuir la magnitud del empleo temporal (Toharia, 2002). La visión ecléctica es crítica también con la jurdicista, destacando las limitaciones que habría tenido el refuerzo de la legislación y de la acción normativa; a este respecto, la persis-

tencia de notables disparidades regionales no explicadas exclusivamente por diferencias en las características de empresas y trabajadores (Motellón, 2008) indicaría, dado que la legislación es similar en todo el Estado, la existencia de diferentes concepciones de la contratación temporal. Sin embargo, García-Pérez y Rebollo (2006) han obtenido que las disparidades regionales podrían explicarse por las diferencias en los costes unitarios. Según la visión ecléctica, tanto el refuerzo de la flexibilidad, en línea con las reformas esgrimidas para el conjunto de la UE, como el refuerzo de la intervención pública, a través de la regulación frente a la temporalidad, resultarían insuficientes para incrementar la estabilidad laboral en España, al no abordar las particularidades por las cuales las empresas españolas demandarían empleo temporal no justificado por necesidades productivas. Las reformas habrían de encaminarse, según esta visión, a romper con la cultura de la temporalidad, a través del fomento del cambio de mentalidad de las empresas y de la contratación indefinida y el refuerzo de la inspección de trabajo (Toharia, 2002).

## **1.2. La creciente tasa de temporalidad en el sector público**

Con independencia del debate acerca de las causas de la temporalidad, las tres visiones coinciden en la necesidad de políticas impulsadas por el sector público con el fin de reducir el volumen de empleo temporal. De hecho, este ha sido uno de los objetivos fundamentales de las reformas del mercado laboral realizadas en los últimos años. Sin embargo, paradójicamente, en el periodo 1995-2008, mientras la tasa de temporalidad se ha reducido sensiblemente en el sector privado (en torno a 9 puntos porcentuales en el caso de los hombres y 14 en el de las mujeres), se ha incrementado en el sector público en casi el 5% entre los hombres y más del 12% entre las mujeres (tabla 1). Fruto de esta evolución, el diferencial de temporalidad entre sector público y privado existente en 1995 (más del 25%) se ha reducido hasta el 5% en 2008. El incremento de las contrataciones temporales en el sector público habría impedido que la reducción de la temporalidad en el sector privado observada en este periodo se hubiera trasladado al conjunto de la fuerza laboral española (Dolado, García-Serrano y Jimeno, 2002). Según la EPA, en el primer trimestre de 2009 se observa una convergencia casi completa entre las tasas de ambos sectores, debido a la intensa destrucción de empleo temporal en el sector privado derivada de la actual crisis económica.

En la tabla 2 se observa cómo el diferencial existente entre España y el promedio de la UE-15 en materia de temporalidad se reproduce en las ramas de actividad dominadas por el sector público: Administración Pública y Defensa, Educación y, destacadamente, Servicios Sanitarios y Sociales. La temporalidad en estas ramas de actividad es, en España, comparativamente muy alta. En este

sentido, se ha estimado que el empleo temporal público justificado por sobrecargas de tareas o circunstancias personales y administrativas no habría de sobrepasar el 8-10% (Fernández y Puncel, 2003).

**Tabla 1. Evolución de la temporalidad en el sector público y el sector privado**

		1987	1995	2000	2005	2008	2009
<b>Sector público</b>	Hombres	7,29	12,85	16,16	19,19	17,64	18,75
	Mujeres	9,18	19,52	23,91	29,96	31,99	29,54
	Ambos sexos	7,93	15,70	19,84	24,69	25,32	24,44
<b>Sector privado</b>	Hombres	16,06	38,56	33,76	33,93	29,68	24,27
	Mujeres	21,31	44,91	38,10	37,10	31,02	27,39
	Ambos sexos	17,48	40,95	35,32	35,19	30,25	25,64
<b>Total asalariados</b>	Hombres	14,21	33,18	30,82	31,65	27,93	23,36
	Mujeres	18,03	38,19	34,64	35,49	31,22	27,87
	Ambos sexos	15,30	34,93	32,28	33,26	29,39	25,41

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de los años considerados, con excepción de 2009 (1º trimestre)*

**Tabla 2. Tasa de temporalidad en España y la UE, por ramas de actividad**

	Total	Adm. Pública y	Educación	Serv. Sanitarios y Sociales
<b>España</b>	29,39	21,75	28,41	31,96
<b>UE15</b>	14,47	12,02	18,98	14,49
<b>Ratio</b>	203,03	180,93	149,74	220,53

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT. Datos del 2º trimestre de 2008*

En el sector privado, la demanda de trabajo se determina por un criterio, condicionado a la legislación y las políticas públicas existentes, de maximización de beneficios de las empresas, del cual han de rendir cuentas los gestores de las mismas. En el sector público (Gregory y Borland, 1999), la demanda de trabajo viene determinada por las actividades productivas que este asume y, a partir de ello, por la demanda social de dichas actividades. La demanda de trabajo en el sector público responde en última instancia a una legislación propia, la cual se deriva de decisiones políticas y administrativas. El objetivo principal de estas decisiones es la maximización del bienestar social; sin embargo, pueden existir también problemas de información y objetivos personales o políticos por parte de los gestores públicos que distorsionen la toma de decisiones y, de esta forma, incidan en la demanda de trabajo. Otro de los rasgos relevantes es que, en ciertos mercados de trabajo locales, el sector público puede tener poder monopsonico.

El elemento clave en la ordenación y gestión de los recursos humanos en el sector público es la Ley 30/1984, que incluye la regulación de los procesos de acceso y provisión de puestos. Dicha Ley ha dado origen a un modelo de empleo público híbrido, en el cual coexisten el personal funcionario y el personal laboral. Los funcionarios (Albert, Jimeno y Moreno, 1997; González, 2005) son empleados de las Administraciones Públicas integrados en las mismas, con permanencia en su puesto y regulados por el derecho administrativo. El acceso a los puestos de personal funcionario se realiza, según determina la Constitución Española, en condiciones de igualdad y bajo los principios de mérito y capacidad, a través de Ofertas Públicas de Empleo (OPE), procesos de carácter abierto y competitivo. El personal laboral, en cambio, se regula por el derecho del trabajo, más semejante a la legislación aplicada en el sector privado y que implica una menor rigidez que el derecho administrativo (Albert, Jimeno y Moreno, 1997).

La Ley de Presupuestos de 1996 dispuso que el número de plazas de nuevo ingreso en las OPE fuera inferior al 25% de la tasa de reposición de efectivos (CES, 2004). Esta línea restrictiva respecto a la contratación de personal funcionario se mantuvo en posteriores presupuestos y OPE. Paralelamente, se han implementado reformas en determinados ámbitos de las Administraciones Públicas (AAPP) tendentes a modificar los parámetros organizativos burocráticos, en dirección a modelos de gestión inspirados en el sector empresarial (Ramíó, 2005). Aunque más recientemente el mencionado límite se ha aumentado, estas políticas de contratación pública han determinado que, en los últimos años, la expansión del empleo público se haya basado en un incremento del personal laboral. En la actualidad, mientras el personal funcionario supondría el 59,6% del empleo público español, el personal laboral habría pasado a representar el 25,9%, además del 14,5% correspondiente a otro tipo de personal (MAP, 2008).



Diversos factores contribuirían a explicar la expansión del empleo temporal en el sector público español. En primer lugar, habría incidido el contexto, dominado por la modificación de la estructura del empleo público y de su regulación (CES, 2004). Desde 1987 habría tenido lugar un profundo cambio en la composición del empleo público, aumentando en gran medida su peso las Administraciones Autonómicas y disminuyéndolo la Administración Central y las Empresas Públicas; esta evolución se debería, por un lado, a la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas (CCAA) y, por otro, a la privatización de actividades económicas que anteriormente desempeñaba el sector público. Por tipo de administración, la mayor tasa de temporalidad se encontraría en las Administraciones Locales; la temporalidad en las Administraciones Autonómicas y en la Seguridad Social se habría incrementado notablemente en los últimos años, mientras que las tasas correspondientes a la Administración Central y a las Empresas Públicas serían relativamente bajas (Dolado, García-Serrano y Jimeno, 2002; CES, 2004).

En segundo lugar, habrían existido causas de naturaleza económica o presupuestaria, motivadas por las restricciones a la nueva contratación y al incremento del gasto público (Dolado, García-Serrano y Jimeno, 2002; CES, 2004). Los condicionantes a la contratación de empleo público se habrían generalizado, en el ámbito de la UE, a partir del Tratado de Maastricht. En España, como se ha descrito, estas políticas restrictivas habrían cobrado especial importancia a partir de las limitaciones a las OPE impuestas por sucesivas Leyes de Presupuestos. Sin embargo, aunque en las últimas décadas el sector público ha cedido la producción de determinadas actividades económicas al sector privado, otras actividades y servicios del Estado del bienestar se han consolidado dentro de la acción pública y han aparecido también nuevas necesidades y demandas de políticas públicas. En consecuencia, habría existido una insuficiencia de recursos para la provisión de servicios de demanda creciente, como la educación y la sanidad, así como para las Administraciones locales (CES, 2004). Por ello, se habría recurrido a cubrir empleo con necesidades permanentes mediante contrataciones temporales, con el fin de cumplir las condiciones impuestas y, asimismo, reducir costes, al evitar el pago de ciertos complementos asociados. Las políticas restrictivas en la contratación de empleo público indefinido podrían haber tenido continuidad, aún tras la relajación de las exigencias de la legislación, por efecto de la inercia (Martín, 2008).

Como se desprende de la tabla 3, aunque el empleo público ha aumentado en España, desde 1987, de manera suave pero continuada, el peso del empleo público en el empleo total muestra una ligera tendencia descendiente. En particular, el empleo público disminuyó notablemente su peso en el periodo de expansión económica entre 1995 y 2008. Se observa también cómo el número de asalariados temporales en el sector público ha crecido a un ritmo varias

veces más rápido que el de asalariados indefinidos. En el periodo total considerado (1987-2009), el 51,04% de la creación de empleo público ha correspondido a empleos temporales.

**Tabla 3. Evolución del empleo público en España**

	<b>1987</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Asalariados sector público</b>	1869,3	2222,9	2415,4	2843,5	2941,8	3029,5
<b>Empleo público / Empleo total (%)</b>	15,99	17,79	15,64	15,05	14,40	15,87
<b>Asalariados indefinidos sector público</b>	1721,1	1873,9	1936,2	2141,4	2196,9	2289,1
<b>Asalariados temporales sector público</b>	148,2	349,0	479,2	702,1	744,9	740,4
Ratio (1987=100)	<b>1987</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Asalariados sector público</b>	100,00	118,92	129,21	152,12	157,37	162,07
<b>Empleo público / Empleo total (%)</b>	100,00	111,26	97,83	94,11	90,07	99,24
<b>Asalariados indefinidos sector público</b>	100,00	108,88	112,50	124,42	127,65	133,00
<b>Asalariados temporales sector público</b>	100,00	235,49	323,35	473,75	502,63	499,60

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de los años considerados, con excepción de 2009 (1º trimestre)*

En tercer lugar, habrían incidido factores de naturaleza jurídica u organizativa, originados por la lentitud para desarrollar procesos que cumplan con las garantías legales y la existencia, en algunas administraciones, de deficiencias en la regulación de las OPE (CES, 2004). Las contrataciones temporales se habrían utilizado, en este contexto, como mecanismo de flexibilidad para la cobertura de determinadas necesidades urgentes y un ajuste más sencillo de las

plantillas. Como dato ilustrativo, la cobertura de ausencias sería, según la EPA, motivo de más de un tercio de los contratos temporales en el sector público, frente a menos del 5% en el sector privado, diferencia inducida por el mayor absentismo laboral en el primero y por las dificultades para la conversión de empleo público temporal en indefinido. A este respecto, los contratos temporales del sector público mostrarían mayor duración relativa, lo cual indicaría una mayor persistencia (CES, 2004). Por otro lado, las contrataciones temporales podrían haberse utilizado, en determinados casos, para evitar la seguridad jurídica que conllevan las OPE y, de esta manera, incrementar la discrecionalidad en la provisión de puestos (Martín, 2008). Finalmente, las políticas activas de empleo basadas en los Fondos Estructurales podrían también haber incidido en la tendencia descrita, al articularse a partir de la contratación temporal.

En España, son escasas las investigaciones económicas que se han centrado en el estudio del empleo público. La mayor parte de ellas ha analizado el diferencial salarial existente entre el sector público y el sector privado, siguiendo a Lachaud (1995), quien demostró que, en varios países africanos, dicho diferencial vendría motivado fundamentalmente por distintas características de los individuos. En el caso español, García, Hernández y López (1997) han obtenido que el diferencial, decreciente con el nivel de estudios, se debería a diferencias en el capital humano, pero también a distintos esquemas retributivos para un mismo capital humano.

La temporalidad en el sector público, pese a ser un tema de creciente magnitud e interés, ha sido hasta la fecha insuficientemente analizada desde la economía laboral. Los principales resultados al respecto se derivan de un abordaje tangencial del tema en diversos estudios centrados en el empleo temporal en el conjunto de la economía española. Dolado, García-Serrano y Jimeno (2002) encontraron que el papel de la contratación laboral del sector público en la reducción de la tasa total de temporalidad habría perdido importancia, debido al incremento de la contratación temporal en el referido sector. Más recientemente, Toharia (2005), en un análisis multivariante de la probabilidad de tener un empleo temporal en España para los asalariados con menos de tres años en su puesto ha obtenido, en 2004, un signo positivo asociado a ser empleado público, lo cual no se observaba en 1995 ni en momentos anteriores analizados. Finalmente, García-Pérez y Rebollo (2006) han obtenido que, aunque habría una mayor probabilidad de obtener un contrato fijo en el sector público, considerando una perspectiva dinámica el efecto a corto plazo sería positivo, pero el efecto a largo plazo sería de signo opuesto.

El objetivo principal de este trabajo es evaluar las políticas de contratación de empleo público en España y analizar su impacto sobre la estabilidad del empleo en el mercado laboral español. Se trata de un trabajo pionero en realizar

un análisis específico centrado en el empleo temporal en el sector público. Para ello, el trabajo se estructura de la siguiente manera: tras esta aproximación al tema de análisis, en la próxima sección se describen las hipótesis y la metodología en las que se basa la investigación; posteriormente, se lleva a cabo un análisis descriptivo, en el cual se señalan las principales características del empleo público español; tras ello, se realiza un análisis econométrico, diseñado para dar respuesta a los objetivos de la investigación; por último, a modo de conclusiones, se interpretan los resultados obtenidos, ofreciéndose distintas explicaciones del incremento de la magnitud del empleo público temporal.

## 2. HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

A partir de los objetivos señalados en el apartado anterior, se plantean las siguientes hipótesis:

I. La probabilidad de tener un empleo temporal está determinada por ser asalariado del sector público o del sector privado.

II. La probabilidad de tener un empleo temporal en el sector público está determinada por:

a) Características del individuo.

b) Características del puesto de trabajo.

c) Características de la CCAA de residencia del individuo.

III. Las características anteriores inciden en la probabilidad de tener un empleo temporal con distinto sentido y/o intensidad en asalariados del sector público y del sector privado.

Como respuesta a estas hipótesis, el trabajo se plantea en dos partes diferenciadas. La primera de ellas es un análisis descriptivo, en el cual se resumen las principales características del empleo público y, dentro de este, del empleo temporal, poniéndolas en relación con las observadas en el sector privado. Tras ello y de forma complementaria, se plantea un análisis econométrico realizado a partir de observaciones individuales (microdatos). En él, mediante un modelo logit, se estima el efecto de determinadas características individuales del trabajador, de su puesto de trabajo y de su región de residencia en la probabilidad de tener un empleo temporal. Los objetivos específicos de este análisis son: en primer lugar, estimar el signo y la intensidad del efecto, corregido por otras variables relevantes, de ser asalariado del sector público en la probabilidad de tener un contrato temporal; en segundo lugar, identificar qué factores y en qué sentido y cuantía inciden en la probabilidad de tener un empleo temporal para un asalariado del sector público; en tercer lugar, analizar las diferencias existentes entre el sector público y el privado en los efectos anteriormente mencionados, con el fin de identificar los rasgos definitorios de la contratación laboral pública.

Los modelos logit son herramientas de uso habitual e importancia creciente en economía laboral (Mofitt, 1986). La probabilidad de tener un determinado tipo de contrato se ha estimado mediante un modelo logit en varias investigaciones centradas en el mercado laboral español (Alba-Ramírez, 1998; Toharia, 2005; Polavieja, 2006; García-Pérez y Rebollo, 2006; Caparrós y Navarro, 2007; Caparrós y Navarro, 2008). En este trabajo, siguiendo a Maddala (1994), se plantea estimar:

Siendo  $y_i^*$  la probabilidad para el individuo  $i$  de tener un contrato temporal y  $x_i$  un vector de características individuales.

En la práctica,  $y_i^*$  no es observable. En su lugar, se observa una variable binaria definida por:

$y_i = 1$ , si  $y_i^* > 0$ ; es decir, si  $i$  tiene un contrato temporal.

$y_i = 0$ , en otro caso.

De lo anterior se obtiene que:

Así, suponiendo que la función de distribución acumulada ( $F$ ) sigue una función logística ( $L$ ):

Por tanto, puede estimarse la probabilidad de tener un empleo temporal a partir del siguiente modelo logit:

Asimismo, se obtienen las derivadas respecto a las  $k$  variables explicativas de la siguiente manera:

Se estiman así los efectos marginales asociados a cada una de las variables explicativas; esto es, los respectivos cambios en la probabilidad esperada de tener un empleo temporal generados por incrementos unitarios en las variables explicativas.

A partir de la metodología descrita se estiman, en el presente trabajo, tres modelos logit diferentes. En el primero, para una muestra de asalariados del sector público y del sector privado se estima:

Siendo  $x_i$  un vector de características del individuo  $i$  tal que:  $x_i = (E_i, L_i, R_i, D_i)$

Donde:

$E_i$  = vector de características individuales del trabajador

$L_i$  = vector de características del puesto de trabajo

$R_i$  = vector de características relativas a la región de residencia del trabajador

$D_i$  = Situación profesional; variable binaria que toma valor 1 si es asalariado del sector público y valor 0 si es asalariado del sector privado.

Se estiman también los efectos marginales sobre  $P(y_i = 1)$  asociados a cada una de las variables de tipo  $E_i$ ,  $L_i$ ,  $R_i$  y  $D_i$ .

Tras ello se estiman dos modelos logit para dos muestras diferenciadas: la primera correspondiente a asalariados del sector público ( $D_i = 1$ ) y la segunda formada por asalariados del sector privado ( $D_i = 0$ ). La probabilidad de tener un empleo temporal se estima, en los respectivos casos, como:

Siendo  $x_i$  un vector de características del individuo  $i$  tal que:  $x_i = (E_i, L_i, R_i)$

Se estiman, diferenciadamente para el sector público y el sector privado, los efectos marginales sobre  $P(y_i = 1)$  asociados a cada una de las variables de tipo  $E_i$ ,  $L_i$  y  $R_i$ .

La fuente utilizada en este trabajo es la Encuesta de Población Activa (EPA), que constituye la fuente de mayor calidad para el análisis del mercado laboral español, tanto por su fiabilidad y rigurosidad como por el excepcional tamaño de su muestra: 168.098 observaciones, de las cuales 12.117 corresponden a asalariados del sector público y 44.702 a asalariados del sector privado. La disponibilidad en formato de microdatos de la información conte-

nida en la EPA posibilita también el análisis mediante herramientas económicas avanzadas. Los datos utilizados corresponden a la EPA del segundo trimestre de 2008<sup>1</sup>. Se ha seleccionado dicho periodo, a pesar de existir disponibilidad de datos más recientes, con el fin de evitar un posible sesgo en el análisis motivado por un efecto coyuntural de la actual crisis económica, que ha generado una notable destrucción de empleo temporal en el sector privado, al afectar con especial intensidad a actividades productivas de peso mayoritariamente privado fuertemente basadas en el empleo temporal.

De la EPA se deriva información sobre el tipo de contrato laboral, utilizada como variable explicada en los modelos estimados, a partir de la construcción de una variable binaria. Esta toma, como se ha descrito, valor 1 si el individuo tiene contrato temporal y 0 si tiene contrato indefinido.

En lo que respecta a las variables explicativas introducidas, las relativas a las características del trabajador ( $E_i$ ) son: el sexo, variable que toma valor 1 si  $i$  es mujer y 0 si es hombre; la edad, que permite construir variables binarias correspondientes a los intervalos de edad 16-19, 20-24, 25-39, 40-59 y >59; nivel formativo, del cual se derivan las variables binarias “Sinestudios”, “Prim-secun”, “Bachfp”, “Univ1y2” y “Univ3; y nacionalidad, variable que toma valor 1 si  $i$  no tiene nacionalidad extranjera y 0 en otro caso.

Las variables explicativas que hacen referencia a las características del puesto de trabajo que ocupa el individuo ( $L_i$ ) son: la antigüedad, que indica los meses de permanencia en la empresa y a partir de la cual se han construido las variables binarias correspondientes a los intervalos de menos de 6 meses, de 6 meses a 1 año, de 1 a 2 años, de 2 a 3 años, de 3 a 5 años y más de 5 años; tipo de ocupación, a partir de la que se han construido dos variables binarias correspondientes respectivamente a los trabajadores no cualificados y a los directivos; actividad del establecimiento, de la cual se derivan dos variables que permiten aislar el efecto respectivo de las ramas de actividad del sector primario y de la construcción, ambas con mayor propensión a la contratación temporal; y tipo de jornada, variable que toma valor 1 en caso de jornada a tiempo parcial y 0 en otro caso. Dada su importancia para los objetivos de este análisis, la situación profesional del individuo ( $D_i$ ) se considera de manera específica; como se ha descrito anteriormente, la variable correspondiente se introduce en el primero de los modelos estimados, tomando valor 1 si  $i$  es asalariado del sector público y 0 si lo es del sector privado.

<sup>1</sup> Se ha analizado la tasa de temporalidad en el periodo 1988-2008, encontrándose que, en el segundo trimestre, la tasa de temporalidad en el sector privado sería equivalente al promedio anual, mientras que la del sector público sería en torno a un 0,5 % menor. Esto permitiría descartar la existencia de un sesgo significativo en este aspecto.

Finalmente, respecto a la CCAA de residencia del individuo ( $R_i$ ) se considera la renta per cápita de la CCAA, cuya información se deriva de la Contabilidad Regional de España, elaborada por el INE, como indicador de su grado de desarrollo relativo; a partir de ella se construyen variables binarias correspondientes a los intervalos  $>85$ ,  $85-95$ ,  $95-110$  y  $>110$  respecto del promedio de renta nacional. Asimismo, se incorpora la variable binaria “Foral”, que toma el valor 1 para los individuos residentes País Vasco o Navarra y 0 en los casos restantes, con el fin de incorporar el efecto asociado a las CCAA con régimen de financiación diferenciado.

### 3. ANÁLISIS DESCRIPTIVO

En esta sección se describen las principales características de la muestra de microdatos sobre la que, posteriormente, se aplica el análisis econométrico. En la tabla 4 se observa cómo en el empleo público, respecto al del sector privado, hay una mayor presencia relativa de mujeres. Asimismo, en el sector público hay una proporción muy superior de ocupaciones de tipo técnico y profesional y de empleados con educación universitaria; ello se relacionaría con el tipo de actividades productivas que desempeña el sector público, gran parte de ellas intensivas en capital humano. El sector público se caracteriza también por una mayor antigüedad media en la empresa o institución empleadora. Esta mayor permanencia media en la empresa podría resultar uno de los elementos de atracción del empleo público para los oferentes de trabajo. No obstante, la mayor dificultad para el acceso a puestos de trabajo en el sector público se reflejaría en el mayor peso relativo en el mismo de los individuos situados en las franjas de edad superiores y de aquellos con nacionalidad española. No se incluyen en la tabla los datos relativos al tipo de actividad, en relación a lo cual cabe destacar que, mientras en el sector privado el 3% y el 14% de los asalariados lo están, respectivamente, en el sector primario y en la construcción, el peso de dichas ramas en el empleo público es residual.



**Tabla 4. Características del empleo público y el empleo privado**

		ASALARIADOS S. PÚBLICO		ASALARIADOS S. PRIVADO		Ratio
		N	%	N	%	
<b>Sexo</b>	Varón	5505	45,43	25756	57,62	0,79
	Mujer	6612	54,57	18946	42,38	1,29
<b>Edad</b>	16-19	58	0,48	1088	2,43	0,20
	20-24	351	2,90	4506	10,08	0,29
	25-39	3499	28,88	19207	42,97	0,67
	40-59	7498	61,88	18362	41,09	1,51
	>59	711	5,87	1539	3,44	1,71
<b>Antigüedad</b>	<6 meses	651	5,4	6229	13,9	0,39
	6 meses-1 año	546	4,5	4141	9,3	0,48
	1 año-2 años	585	4,8	5359	12,0	0,40
	2 años-3 años	517	4,3	3553	7,9	0,54
	3 años-5 años	744	6,1	5270	11,8	0,52
	>5 años	9074	74,9	20150	45,1	1,66
<b>Antigüedad</b>	<i>Promedio</i>	-	188,76	-	94,32	2,00
<b>Nivel educativo</b>	Sin estudios completos	96	0,79	1330	2,98	0,27
	E. primarios / secundarios	2072	17,10	20311	45,44	0,38
	Bachillerato / FP	3592	29,64	15487	34,64	0,86
	E. univ. (1º y 2º c.)	5720	47,21	7391	16,53	2,86
	E. univ. (3er ciclo)	637	5,26	183	0,41	12,84
<b>Jornada</b>	Completa	11371	93,84	38507	86,14	1,09
	Parcial	746	6,16	6195	13,86	0,44
<b>Ocupación</b>	F. armadas	381	3,14	0	0,00	-
	Directivos	217	1,79	1155	2,58	0,69
	Técnicos y profesionales	4825	39,82	3149	7,04	5,65
	Técnicos y prof. apoyo	1553	12,82	5718	12,79	1,00
	Administrativos	1415	11,68	4538	10,15	1,15
	Trab. servicios	2005	16,55	7931	17,74	0,93
	Trab. cualif. s. primario	99	0,82	446	1,00	0,82
	Trab.cualif. s. industrial	384	3,17	8414	18,82	0,17
	Operadores y montadores	228	1,88	5562	12,44	0,15
	Trab. no cualificados	1010	8,34	7789	17,42	0,48
<b>Nacionalidad</b>	Española	12001	99,04	39997	89,47	1,11
	Extranjera / Doble	116	0,96	4705	10,53	0,09
<b>TOTAL</b>		12117	100	44702	100	1,00

*Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE).  
Datos del 2º trimestre de 2008*

La tabla 5 señala como, en la muestra analizada, la tasa de temporalidad en el sector público (24,91%) es en torno a 4 puntos porcentuales inferior a la del sector privado (29,1%). Respecto a los empleos temporales, en el sector público tienen mayor peso los motivados por cobertura de ausencia y, en menor medida, por formación o prácticas; entre las tipologías restantes, destaca el peso relativamente inferior en el sector público de los contratos temporales por obra o servicio y por circunstancias de la producción. Por otro lado, la antigüedad media de los empleados temporales es muy superior en el sector público, lo cual se explica por la existencia de un mayor porcentaje de contrataciones temporales prolongadas durante un largo periodo de tiempo. Por último, en relación al total de asalariados del sector público, los empleados públicos temporales muestran una tasa de parcialidad superior, si bien tanto esta como la duración media de la jornada laboral serían inferiores a las del sector privado.

**Tabla 5. Características de la contratación temporal  
en el sector público y el sector privado**

		ASALARIADOS S. PÚBLICO		ASALARIADOS S. PRIVADO		Ratio
		N	%	N	%	
<b>Tipo de contrato</b>	Indefinido	9099	75,09	31692	70,90	1,06
	Temporal	3018	24,91	13010	29,10	0,86
<b>TOTAL</b>		12117	100	44702	100	1,00
<b>TRABAJADORES TEMPORALES</b>						
<b>Tipo c. temporal</b>	Circ. producción	306	10,14	2213	17,01	0,60
	Form. / prácticas	184	6,10	433	3,33	1,83
	Estacional	90	2,98	841	6,46	0,46
	Prueba	6	0,20	233	1,79	0,11
	Cob. ausencia	1049	34,76	621	4,77	7,28
	Obra o servicio	604	20,01	5465	42,01	0,48
	Otro	779	25,81	3240	24,90	1,04
<b>Antigüedad</b>	<6 meses	569	18,9	5052	38,8	0,49
	6 meses-1 año	434	14,4	2651	20,4	0,71
	1 año-2 años	395	13,1	2179	16,7	0,78
	2 años-3 años	312	10,3	950	7,3	1,41
	3 años-5 años	336	11,1	942	7,2	1,54
	>5 años	972	32,2	1236	9,5	3,39
<b>Antigüedad</b>	<i>Promedio</i>	-	54,03	-	23,13	2,34
<b>Jornada</b>	Completa	2563	84,92	10277	78,99	1,08
	Parcial	455	15,08	2733	21,01	0,72
<b>TOTAL</b>		3018	100	13010	100	1,00

*Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE).  
Datos del 2º trimestre de 2008*

En la tabla 6 se observa cómo mientras la tasa de temporalidad de los hombres es inferior en el sector público, la correspondiente a las mujeres es similar; en consecuencia, la brecha entre ambos sexos es muy superior en el empleo público. Por otro lado, aunque la tasa de temporalidad decrece con la edad en ambos casos, el gradiente es más pronunciado entre los asalariados del sector público. Un gradiente del mismo signo se observa en relación al nivel educativo, si bien las diferencias entre sector público y privado son menores. La temporalidad es, en ambos sectores, superior entre los extranjeros, aunque éstos tienen escaso peso en el empleo público. En función del tipo de ocupación, la mayor tasa de temporalidad se observa, en ambos casos, entre los trabajadores no cualificados; el mayor diferencial relativo es el correspondiente a la temporalidad de los directivos, muy superior en el sector público. Finalmente, las actividades que concentran más empleo temporal son el sector primario y la construcción; mientras, la categoría genérica “AAPP, educación y sanidad”, donde se encuadra la mayor parte del empleo público, muestra una temporalidad similar al promedio en ambos sectores, siendo ligeramente inferior la correspondiente al sector público.

**Tabla 6. Características de los empleados temporales  
en el sector público y el sector privado**

		ASALARIADOS S. PÚBLICO		ASALARIADOS S. PRIVADO		Ratio
		N	%	N	%	
<b>Sexo</b>	Varón	968	17,58	7164	27,81	0,63
	Mujer	2050	31,00	5846	30,86	1,00
<b>Edad</b>	16-19	53	91,38	825	75,83	1,21
	20-24	256	72,93	2455	54,48	1,34
	25-39	1498	42,82	5990	31,19	1,37
	40-59	1153	15,38	3546	19,31	0,80
	>59	58	8,15	194	12,61	0,65
<b>Nivel educativo</b>	Sin estudios comp.	47	48,96	584	43,91	1,11
	E. primarios / secundarios	627	30,26	6428	31,65	0,96
	Bachillerato / FP	830	23,11	4183	27,01	0,86
	E. univ. (1º y 2º c.)	1390	24,30	1778	24,06	1,01
	E. univ. (3er ciclo)	124	19,47	37	20,22	0,96
<b>Ocupación</b>	F. armadas	107	28,08	0	-	-
	Directivos	63	29,03	35	3,03	9,58
	Técnicos y profesionales	1174	24,33	773	24,55	0,99
	Técnicos y pr. apoyo	324	20,86	1125	19,67	1,06
	Administrativos	337	23,82	1007	22,19	1,07
	Tr. servicios	441	22,00	2496	31,47	0,70

<b>Actividad</b>	Tr. cual. s. primario	39	39,39	124	27,80	1,42
	Tr. cual. s. industrial	117	30,47	2945	35,00	0,87
	Operadores y mont.	29	12,72	1252	22,51	0,57
	Trab. no cualificados	387	38,32	3253	41,76	0,92
	Sect. Primario	24	50,00	702	51,69	0,97
	Industria, Maquinaria y					
	Transporte	10	8,85	2007	20,42	0,43
	Construcción	14	35,90	2993	47,77	0,75
	AAPP, educación y					
	sanidad	2779	25,27	1011	31,81	0,79
<b>Nacionalidad</b>	Resto servicios	191	20,81	6297	26,16	0,80
	Española	2954	24,61	10674	26,69	0,92
	Extranjera / Doble	64	55,17	2336	49,65	1,11
<b>TOTAL</b>		3018	24,91	13010	29,10	0,86

*Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de 2008*

Por tipo de administración (tabla 7), el empleo público de carácter temporal se concentra fundamentalmente en las Administraciones autonómicas y, en menor medida, en las Administraciones locales. La mayor tasa de temporalidad se observa en las Administraciones locales, siendo la de las Administraciones autonómicas similar al promedio; por el contrario, la temporalidad en la Administración Central, la Administración de la Seguridad Social y las empresas e instituciones públicas es muy inferior al promedio del sector público.

**Tabla 7. Temporalidad en el sector público por tipo de administración**

		TEMPORALES S. PÚBLICO		
		N	%	Temporalidad
<b>Administración</b>	Adm. Central	270	8,95	13,13
	Seguridad Social	26	0,86	12,62
	Adm. CCAA	1759	58,28	25,81
	Adm. Local	879	29,13	35,09
	Empresas públicas	70	2,32	14,17
	Otros	14	0,46	34,15
<b>TOTAL</b>		3018	100	24,91

*Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de 2008*

**Tabla 8. Temporalidad en el sector público por CCAA**

		TEMPORALES S. PÚBLICO		TEMPORALES S. PRIVADO		Ratio
		N	Temporalidad	N	Temporalidad	
<b>CCAA</b>	Andalucía	535	25,76	3080	42,84	0,60
	Aragón	156	22,91	451	22,05	1,04
	Asturias	71	20,76	309	28,37	0,73
	Baleares	62	24,51	331	25,76	0,95
	Canarias	203	28,79	702	31,01	0,93
	Cantabria	56	17,07	335	27,26	0,63
	Castilla-León	258	20,06	950	24,76	0,81
	C. La Mancha	256	26,86	898	30,84	0,87
	Cataluña	220	22,59	1078	19,46	1,16
	C. Valenciana	213	25,98	1220	28,41	0,91
	Extremadura	209	33,66	499	38,15	0,88
	Galicia	215	26,09	854	31,30	0,83
	Madrid	131	18,48	686	22,75	0,81
	Murcia	92	24,02	564	35,65	0,67
	Navarra	86	32,21	256	23,23	1,39
	País Vasco	156	30,83	574	25,09	1,23
	La Rioja	41	22,04	168	20,49	1,08
	Ceuta	36	33,64	26	25,49	1,32
	Melilla	22	23,16	29	40,28	0,57
<b>TOTAL</b>		3018	24,91	13010	29,10	0,86

*Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de 2008*

Finalmente, en la tabla 8 se observa cómo las CCAA con mayor temporalidad en el empleo público son Extremadura, Ceuta y las regiones con régimen de financiación foral (Navarra y País Vasco); en el extremo contrario se situarían Cantabria, Madrid, Castilla-León y Asturias. Las CCAA de Navarra, País Vasco y Ceuta (si bien no Extremadura), al igual que Cataluña, Aragón y La Rioja, muestran una mayor tasa de temporalidad en el sector público que en el privado; mientras, la tasa correspondiente al sector público es comparativamente menor en las restantes CCAA y, especialmente, en Andalucía, Cantabria, Murcia y Melilla.

#### 4. ANÁLISIS ECONÓMETRICO

La tabla 9 recoge los resultados del modelo logit estimado para la muestra conjunta de asalariados del sector público y del sector privado. Se observa la existencia de una relación directa y altamente significativa entre ser asalariado del sector público y la probabilidad de tener un empleo temporal. Dado que el análisis descriptivo mostraba una tasa de temporalidad menor en el sector público, el resultado ahora obtenido se debe a la corrección de los efectos sobre la probabilidad de tener un empleo temporal generados por el resto de variables explicativas introducidas en el modelo. Una vez descontados dichos efectos, por tanto, sería más probable tener un contrato temporal entre los empleados públicos que entre los del sector privado.

Las restantes variables explicativas introducidas hacen referencia, como se ha descrito en el apartado metodológico, a características de los individuos ( $E_i$ ), del puesto de trabajo ( $L_i$ ) o de la CCAA de residencia ( $R_i$ ). Respecto a las variables de tipo  $E_i$ , el sexo femenino se relaciona directamente con la temporalidad. La nacionalidad extranjera muestra una relación significativa en el mismo sentido. Por otro lado, los intervalos de menor edad se relacionan con una mayor probabilidad de tener un empleo temporal. En cuanto al nivel educativo, no tener estudios incrementa la probabilidad de una contratación temporal, mientras que tener estudios de bachillerato, formación profesional, diplomatura o licenciatura y, con una menor significatividad, universitarios de tercer ciclo, reduce dicha probabilidad.

De entre las variables explicativas denotadas como  $L_i$ , destaca la relación inversa altamente significativa entre la temporalidad y la antigüedad en la empresa, que muestra una pauta consistente conforme a los intervalos establecidos. El empleo a tiempo parcial, por su parte, muestra una relación positiva. En cuanto al tipo de ocupación, el trabajo no cualificado incrementa la probabilidad de tener un contrato temporal. Asimismo, el empleo en actividades del sector primario y de la construcción está relacionado positivamente con la temporalidad. Finalmente, en cuanto a las variables de tipo  $R_i$ , la temporalidad en el empleo muestra una relación inversa con la renta per cápita regional, mientras que el régimen de financiación foral está relacionado con la temporalidad de manera directa.

El cálculo de los efectos marginales (tabla 10) permite estimar en un 25,32% el incremento en la probabilidad esperada de tener un empleo temporal que genera ser asalariado del sector público. Dado el margen de error ante un intervalo de confianza del 95%, la estimación oscilaría entre el 23,81% y el 26,83%. La magnitud de dicho efecto superaría con creces a otros como los ligados al sexo femenino, la nacionalidad extranjera y no contar con estudios completos. Las actividades del sector primario y de la construcción, por su

parte, incrementan la propensión a la temporalidad en una magnitud similar a la estimada para el sector público. Otro efecto relevante es el de la antigüedad: un asalariado con menos de 6 meses en la empresa tiene una probabilidad esperada un 76,80% mayor de tener un contrato temporal, efecto que disminuye paulatinamente conforme se incrementa la antigüedad. El efecto ligado a trabajar en el sector público se estima similar al diferencial entre los intervalos de antigüedad “Menos de 6 meses” y “De 1 a 2 años” o al de este respecto al “De 3 a 5 años”.

**Tabla 9. Resultados de la regresión logística aplicada a la muestra conjunta de asalariados del sector público y del sector privado**

	Variable	Coef.	Sign.
	Cons	-3,997	
Ei		(0,049)	***
	MUJER	0,250	
		(0,027)	***
	EXTRANJERO	0,293	
		(0,040)	***
	EDAD16-19	0,871	
		(0,082)	***
	EDAD20-24	0,637	
		(0,043)	***
	EDAD25-39	0,353	
		(0,029)	***
	EDAD>59	-0,458	
		(0,083)	***
Li	SINESTUD	0,649	
		(0,076)	***
	BACHFP	-0,266	
		(0,030)	***
	UNIV1Y2	-0,271	
		(0,037)	***
	UNIV3	-0,201	
		(0,109)	*
	ANT<6	4,076	
		(0,044)	***
	ANT6-1	3,237	
		(0,044)	***
	ANT1-2	2,255	

	ANT2-3	(0,040) 1,684 (0,045)	***  ***
	ANT3-5	1,179 (0,042)	***
	NOCUALI	0,332 (0,035)	***
	PRIMARIO	1,090 (0,078)	***
	CONSTRUC	1,309 (0,039)	***
	PARCIAL	0,605 (0,036)	***
Ri	RPC<85	0,914 (0,038)	***
	RPC85-95	0,688 (0,040)	***
	RPC95-110	0,388 (0,042)	***
	FORAL	0,813 (0,056)	***
Di	PUBLICO	1,320 (0,036)	***
		Log.Likelihood	-21761,419
		LR chi2(24)	24082,14
		Prob > chi2	0,000
		Pseudo R2	0,356
		N	56819

*Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE).  
Datos del 2º trimestre de 2008*

\* Significatividad > 90%; \*\* Significatividad > 95%; \*\*\* Significatividad > 99%



**Tabla 10. Efectos marginales estimados a partir de la regresión logística aplicada a la muestra conjunta de asalariados del sector público y del sector privado**

	Variable	EFFECTO MARGINAL
Ei	MUJER	0,0399
	EXTRANJERO	0,0460
	EDAD16-19	0,1713
	EDAD20-24	0,1167
	EDAD25-39	0,0571
	EDAD>59	-0,0635
	SINESTUD	0,1216
	BACHFP	-0,0410
	UNIV1Y2	-0,0411
	UNIV3	-0,0300
Li	ANT<6	0,7680
	ANT6-1	0,6689
	ANT1-2	0,4866
	ANT2-3	0,3610
	ANT3-5	0,2352
	NOCUALI	0,0563
	PRIMARIO	0,2225
	CONSTRUC	0,2650
	PARCIAL	0,1089
Ri	RPC<85	0,1604
	RPC85-95	0,1207
	RPC95-110	0,0656
	FORAL	0,1549
Di	PUBLICO	0,2532

*Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de 2008*

La tabla 11 ofrece los resultados de la estimación de un modelo logit similar al anterior separadamente para la muestra de asalariados del sector público y del sector privado. Las conclusiones más relevantes se derivan del contraste entre los efectos estimados en ambos. Respecto a las características de los individuos ( $X_i$ ), el sexo femenino incrementa la propensión a la temporalidad en el sector público, si bien no en el sector privado. El empleo público

determinaría, por tanto, la relación directa entre temporalidad y sexo femenino observada en el análisis del conjunto de los asalariados españoles. La discriminación femenina en el empleo público en materia de estabilidad laboral podría ser de carácter indirecto, motivada por la concentración de contrataciones temporales en actividades de empleo feminizado. Otra hipótesis complementaria sería una posible mayor dificultad de las mujeres, debida a obligaciones extralaborales, para superar los procesos de selección de empleo público indefinido.

Por otro lado, la nacionalidad extranjera, directamente relacionada con la temporalidad en el sector privado, muestra una relación menos significativa en el caso del sector público; ello podría deberse al reducido peso de los extranjeros en el empleo público, si bien podría existir en este un patrón distinto al existente en el sector privado, basado en su concentración en actividades de elevada temporalidad. En cuanto a la edad, aunque en ambos sectores se observa una menor propensión a la temporalidad conforme esta se incrementa, el efecto se estima más intenso en el sector público. Respecto al nivel educativo, no tener estudios incrementa la propensión a la temporalidad en el sector privado pero no en el sector público, donde existe un reducido número de observaciones con dicha característica. En ambos sectores, haber completado bachiller, formación profesional o estudios universitarios de primer o segundo ciclo reduce la probabilidad de tener un empleo temporal. Sin embargo, los estudios universitarios de tercer ciclo no resultan significativos; en sintonía con las conclusiones de Polavieja (2006), ello podría estar indicando el uso de la contratación temporal como incentivo del rendimiento laboral en determinados puestos de trabajo, tanto del sector público como del sector privado, si bien en este el número de observaciones es muy reducido.

En cuanto a las características del empleo ( $L_i$ ), la temporalidad se relaciona inversamente con la antigüedad en ambos sectores; sin embargo, mientras la temporalidad es más sensible al incremento de la antigüedad en el sector privado, en el sector público muestra una mayor persistencia. El empleo a tiempo parcial tiene, por su parte, una relación directa con la contratación temporal tanto en el sector público como en el privado. Asimismo, las actividades del sector primario y de la construcción muestran una destacada relación directa con la temporalidad en el sector privado, donde su peso es mayor. Mientras, las ocupaciones de trabajo no cualificado implican una mayor temporalidad en ambos sectores. Por otro lado, destaca la relación positiva entre ocupaciones directivas y contratación temporal observada en el sector público, de sentido opuesto a la existente en el sector privado. El modelo de función directiva en el sector público español, basado en la discrecionalidad política de los nombramientos (Nieto, 1996), se reflejaría en la contratación temporal, en contraste con la función directiva profesionalizada existente en el sector privado.

En lo que respecta a las variables de carácter territorial ( $R_i$ ), la renta per cápita de la CCAA está inversamente relacionada con la probabilidad de tener un empleo temporal tanto en el sector público como en el privado. Dicho efecto es más intenso, para el caso de las regiones con menor renta, en el sector privado. Finalmente, el régimen de financiación foral muestra una relación directa en ambos casos, si bien más intensa en el sector público.

La estimación de los efectos marginales (tabla 12) permite contrastar cómo características como la falta de estudios completos, el desempeño de puestos de trabajo no cualificado y la residencia en una región de baja renta per cápita inciden en la toma de decisiones acerca de la modalidad de contratación con mayor intensidad en el sector privado. Asimismo, aunque la propensión a la temporalidad ligada a tener menos de un año de antigüedad es similar en ambos sectores, esta se reduce en mayor medida al incrementarse la antigüedad en el caso del sector privado. En este, por tanto, las decisiones acerca de la modalidad de contratación, tanto iniciales como en perspectiva dinámica, se guiarían en mayor medida por una lógica económica motivada por determinados criterios de mercado.

La particularidad de la demanda de trabajo del sector público se refleja en el efecto, así como el sentido del mismo, ligado a determinadas variables que explican la probabilidad de tener un empleo público temporal: el sexo femenino, que incrementa la propensión a la temporalidad de un empleado público en un 13,2%, posiblemente condicionado por la existencia de distintas pautas en la provisión de puestos en función de la rama de actividad; el régimen de financiación, indicativo de la configuración de distintos patrones regionales de contratación directa de empleo público y el desempeño de ocupaciones directivas, reflejo de la configuración de una función directiva no profesionalizada, a diferencia de la existente en la empresa privada. Destaca también el mayor efecto de la edad en el sector público, fundamentalmente la mayor propensión a la temporalidad de los menores de 40 años. No obstante, determinados efectos semejantes a los del sector privado, como los ligados al nivel de estudios, el nivel de desarrollo regional y la antigüedad operan también en el sector público, reflejando la existencia de ciertas similitudes en la toma de decisiones.

**Tabla 11. Resultados de la regresión logística aplicada diferenciadamente a la muestra de asalariados del sector público y a la de asalariados del sector privado**

		SECTOR PÚBLICO		SECTOR PRIVADO	
	Variable cons	Coef. -3,194 (0,118)	Sign. ***	Coef. -3,762 (0,053)	Sign. ***
Ei	MUJER	0,904 (0,059)	***	0,05 (0,031)	n.s.
	EXTRANJERO	0,426 (0,247)	*	0,315 (0,041)	***
	EDAD16-19	1,489 (0,486)	***	0,759 (0,084)	***
	EDAD20-24	0,861 (0,15)	***	0,544 (0,045)	***
	EDAD25-39	0,712 (0,062)	***	0,22 (0,033)	***
	EDAD>59	-0,604 (0,159)	***	-0,346 (0,099)	***
	SINESTUD	0,465 (0,282)	n.s.	0,599 (0,078)	***
	BACHFP	-0,395 (0,087)	***	-0,208 (0,033)	***
	UNIV1Y2	-0,451 (0,087)	***	(0,179) (0,044)	***
	UNIV3	-0,222 (0,146)	n.s.	(0,326) (0,233)	n.s.
Li	ANT<6	3,718 (0,13)	***	4,033 (0,048)	***
	ANT6-1	3,074 (0,121)	***	3,172 (0,048)	***
	ANT1-2	2,52 (0,104)	***	2,145 (0,044)	***
	ANT2-3	2,182 (0,106)	***	1,513 (0,051)	***
	ANT3-5	1,625 (0,09)	***	0,998 (0,049)	***
	NOCUALI	0,294 (0,102)	***	0,363 (0,038)	***
	DIRECTIVO	0,966 (0,19)	***	-1,85 (0,191)	***

	PRIMARIO	0,809 (0,386)	**	0,983 (0,079)	***
	CONSTRUC	0,346 (0,449)	n.s.	1,216 (0,04)	***
	PARCIAL	0,889 (0,101)	***	0,576 (0,04)	***
Ri	RPC<85	0,697 (0,092)	***	1,008 (0,043)	***
	RPC85-95	0,725 (0,096)	***	0,699 (0,044)	***
	RPC95-110	0,419 (0,099)	***	0,384 (0,047)	***
	FORAL	1,282 (0,126)	***	0,692 (0,062)	***
		Log.Likelihood	-4494,1	Log.Likelihood-16968,776	
		LR chi2(24)	4614,66	LR chi2(24)	19980,11
		Prob > chi2	0,000	Prob > chi2	0,000
		Pseudo R2	0,339	Pseudo R2	0,371
		N	12117	N	44702

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE).  
 Datos del 2º trimestre de 2008

\* Significatividad > 90%; \*\* Significatividad > 95%; \*\*\* Significatividad > 99%

**Tabla 12. Efectos marginales estimados a partir de la regresión logística aplicada diferenciadamente a la muestra de asalariados del sector público y a la de asalariados del sector privado**

	Variable	EFECTOS MARGINALES	
		Sector Público	Sector Privado
Ei	MUJER	0,1320	0,0080
	EXTRANJERO	0,0722	0,0538
	EDAD16-19	0,3143	0,1459
	EDAD20-24	0,1613	0,0975
	EDAD25-39	0,1166	0,0352
	EDAD>59	-0,0758	-0,0495
	SINESTUD	0,0796	0,1109
	BACHFP	-0,0561	-0,0323
	UNIV1Y2	-0,0669	-0,0274
	UNIV3	-0,0311	-0,0467

Li	ANT<6	0,7281	0,7648
	ANT6-1	0,6451	0,6590
	ANT1-2	0,5459	0,4592
	ANT2-3	0,4744	0,3185
	ANT3-5	0,3387	0,1929
	NOCUALI	0,0475	0,0617
	DIRECTIVO	0,1859	-0,1662
	PRIMARIO	0,1513	0,1970
	CONSTRUC	0,0574	0,2401
	PARCIAL	0,1652	0,1027
Ri	RPC<85	0,1119	0,1796
	RPC85-95	0,1214	0,1230
	RPC95-110	0,0672	0,0650
	FORAL	0,2553	0,1287

*Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa (INE). Datos del 2º trimestre de 2008*

## 5. CONCLUSIONES: LAS CAUSAS DE LA TEMPORALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

Las políticas de contratación directa de empleo aplicadas en España en los últimos años han provocado que la creación de empleo público se haya basado en las contrataciones temporales; de este modo, la tasa de temporalidad en el sector público se ha incrementado sensiblemente. Las políticas de empleo, tratando de minimizar los costes sociales ligados a la temporalidad, han desincentivado la contratación temporal en el sector privado. Paradójicamente, el sector público, como demandante de empleo, ha desempeñado un papel contrario a los objetivos generales de dichas políticas, no cumpliendo con su papel ejemplificador. Fruto de ello, los resultados obtenidos en este trabajo ponen de manifiesto cómo, corrigiendo los efectos de las principales características de los empleados y de las características productivas de las actividades que asume el sector público, ser asalariado en el mismo incrementa en torno a un 25% la probabilidad de tener un contrato temporal con respecto a serlo en el sector privado.

Tras esta evolución se encuentra la rigidez de una normativa de contratación de empleo público que, en un marco de reformas tendentes a modificar los parámetros organizativos de las AAPP, disminuyendo su carácter burocrático, ha restringido la incorporación de personal funcionario, ligado indefinidamente al sector público. La normativa, en cambio, no ha incidido en la demanda de los

servicios que el sector público ha continuado desempeñando y esta, fruto de su elevada elasticidad renta (Díaz-Fuentes y Revuelta, 2009), se ha incrementado continuadamente en paralelo al desarrollo económico y democrático. La normativa del empleo público dificulta la contratación y, especialmente, el despido del personal con contrato indefinido, de manera que la protección de este tipo de empleo sería muy superior a la existente en el sector privado. Ante la rigidez para la contratación y gestión de personal indefinido, el sector público ha recurrido a los contratos temporales como mecanismo de flexibilidad, con el cual ajustar la demanda de trabajo a la demanda de servicios. La rigidez normativa ha generado un mercado laboral dual en el sector público: un empleo permanente altamente protegido y con sus derechos laborales intactos y la creación de empleo basada en la introducción de flexibilidad en el margen, que ha dado lugar a un volumen creciente de empleados temporales, con derechos laborales más limitados. Evidencia de esta dualidad y de las dificultades para acceder al empleo público indefinido son la mayor incidencia de la edad sobre la temporalidad y la mayor persistencia de ésta estimadas en el sector público. Las políticas implementadas habrían reproducido en el empleo público, con mayor intensidad y claridad, determinados problemas característicos del mercado laboral español que, precisamente, han tratado de abordar las políticas de empleo.

Se han obtenido evidencias que permiten explicar parcialmente la evolución de la contratación de empleo público desde una óptica centrada en los costes. Además de las limitaciones a la expansión del empleo público, la UE y la propia normativa española han impuesto restricciones al crecimiento del gasto público. La demanda de trabajo del sector público se habría enfrentado, por tanto, al problema de la maximización del bienestar social condicionado a la autoimposición de una restricción presupuestaria. En este marco, la minimización de costes condicionada a una cobertura básica de la demanda, a través de la contratación temporal (con procesos de selección más sencillos y el ahorro del pago de determinados complementos salariales), resultaría una decisión racional que fundamentaría la rigidez de la normativa. La relación inversa entre renta regional y temporalidad en el sector público indicaría la importancia de esta restricción presupuestaria en la toma de decisiones.

La lógica económica descrita se refuerza por la relación inversa estimada entre antigüedad y temporalidad que indica, también en el sector público, el uso de determinados empleos temporales como transición hacia el empleo indefinido. Los empleos públicos indefinidos, ligados a mejores condiciones para el trabajador (estabilidad, duración de la jornada laboral, etc.) en relación a las del sector privado, resultan atractivos para los oferentes de trabajo más cualificados. Ello justificaría la selección de personal indefinido mediante procesos que incrementan notablemente el coste de acceso en términos de esfuerzo,

tiempo de espera e incertidumbre. Dados el poder monopsónico del sector público en determinados mercados laborales, en su mayoría caracterizados por la elevada cualificación de la mano de obra y las dificultades de acceso al empleo indefinido, existiría una suficiente oferta de trabajo temporal en el sector público, puesto que el acceso al mismo reduciría el coste de oportunidad de la espera a obtener un empleo como funcionario. De esta forma, el sector público utilizaría, como según Polavieja (2006) realizan las empresas privadas, la posibilidad de acceso a ciertos empleos indefinidos a través de una contratación temporal previa como medio de selección de personal permanente y como incentivo de la competitividad y el rendimiento laboral en el periodo de contratación temporal. Este comportamiento podría explicar la mayor persistencia de los contratos temporales en el sector público, reflejada en su menor sensibilidad ante la antigüedad. Como evidencia se observa también que los trabajadores con estudios universitarios de tercer ciclo, grupo respecto al cual el sector público ejerce gran poder monopsónico, no tienen en este, a pesar de sus niveles de capital humano, una menor propensión a la temporalidad. La mayor persistencia relativa de los contratos temporales en el sector público podría derivarse, por tanto, de un uso racional de los mismos.

Por otro lado, los resultados obtenidos muestran la particularidad de los criterios que inciden en la demanda de trabajo del sector público, a diferencia de los predominantes en el mercado. Una explicación que incorpore la irracionalidad en la toma de decisiones permitiría elaborar conclusiones alternativas y, en ciertos aspectos, complementarias. La contratación de empleo público, en este sentido, podría haberse visto influenciada por un efecto de la inercia, la cual explicaría que el hábito de creación de empleo basado excesivamente en la temporalidad haya pervivido en el sector público incluso tras el relajamiento de la rigidez inicial de la normativa. Una cultura de la temporalidad de este tipo podría haber resultado tras mimetizar el sector público prácticas existentes en el sector privado, fruto de la interrelación de ambos en un mismo entorno social y una misma cultura laboral. De manera acentuada, la mayor parte de los contratos temporales en las actividades que asume el sector público no están justificados por necesidades productivas, a diferencia del caso de actividades como las ligadas al sector primario o la construcción. Los resultados obtenidos señalan que el sector público, como demandante de empleo, está incidiendo en la estabilidad laboral de manera contraria al objetivo general de las políticas públicas. Por ello, la rigidez normativa y la lentitud en las OPE, que han consolidado la contratación temporal como práctica habitual no justificada por necesidades productivas, cabrían relacionarse más con deficiencias organizativas que con el resultado de una toma de decisiones racional. Otra evidencia similar es la discriminación que sufren las mujeres en el sector público (y no en el sector privado) en la obtención de un contrato indefinido, pese a que uno de los



objetivos generales de las políticas de empleo es la reducción de las desigualdades por sexo. Por último, la existencia de disparidades regionales no explicadas por el nivel de desarrollo relativo indica una distinta utilización de las contrataciones temporales, como consecuencia de la existencia de distintas culturas de la temporalidad.

Una última línea explicativa se articula a partir del doble papel de los empleados públicos, votantes también en las elecciones de las cuales emana el poder de los decisores públicos. Ante este hecho diferencial del sector público, dichos decisores tendrían un incentivo para no modificar los derechos adquiridos por los empleados públicos indefinidos superior al coste de asumir determinados problemas organizativos. La imposibilidad práctica de rescisión de contrato contribuiría al elevado absentismo laboral, el cual a su vez justificaría el peso de los contratos temporales por cobertura de ausencia. La aversión al riesgo de contratar nuevo personal funcionario, dada la imposibilidad de su despido y la falta de mecanismos para incentivar su rendimiento laboral, podría resultar otro factor explicativo de la emergencia de una cultura de la temporalidad en el sector público. La transferencia de competencias y, con ello, la mayor cercanía entre empleado público-votante y decisor habría acentuado este proceso. Favorecido por ello, además, la contratación temporal, más flexible respecto a los principios de igualdad, capacidad y mérito que la ligada a las OPE, podría haberse utilizado deliberadamente, en ciertos casos, para la introducción de una mayor discrecionalidad en la selección de personal. La evidencia más notoria al respecto es el caso de los directivos públicos, ligados, al contrario de lo que ocurre en el sector privado, a una mayor propensión a la temporalidad.

Algunas de las explicaciones anteriores implicarían que las políticas públicas de contratación directa de empleo no estarían completando su objetivo de maximizar el bienestar social. Dichas políticas, por el contrario, incrementarían los costes sociales generados por la temporalidad, como el deterioro de la eficiencia productiva del empleo y de las condiciones de trabajo y calidad de vida de los empleados públicos con contrato temporal. Pero, además, podrían llegar a erosionar los principios normativos en los que se basa y justifica la acción del sector público, tanto en cuanto a la selección de personal (igualdad, capacidad y mérito) como a la prestación del servicio (calidad, estabilidad, etc.). Ello reviste gran importancia en un momento de crisis económica en el que, en España, vuelven a plantearse restricciones en las Ofertas Públicas de Empleo. Por ello, si se pretenden mantener los valores característicos del sector público, compatibilizando una cobertura adecuada de la demanda de los servicios que prestan las AAPP y la contribución a la estabilidad en el mercado laboral, resultará inevitable abordar simultáneamente la eliminación de las restricciones al crecimiento del empleo público indefinido y la introducción de

las reformas necesarias para permitir una gestión más flexible de los recursos humanos en el sector público. Ante la emergencia de un debate en torno a propuestas para la reforma del mercado laboral español, focalizadas sin embargo exclusivamente en el sector privado, estas recomendaciones resultan de interés. En el caso del sector público, las propuestas habrían de basarse en el respeto de sus particularidades y de los principios en que este basa su acción; requerirían, además, la profundización en una cultura de gestión y de servicio público cuyo objetivo fundamental sea la maximización del bienestar social. Este trabajo deja, de esta forma, un conjunto de líneas de investigación en las cuales profundizar en el futuro.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. (2001). Good jobs versus bad jobs. *Journal of labor economics*, 9, 1-21.
- Aguilera, R. (2001). El principio de “causalidad” en la contratación temporal. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 33, 99-122.
- Alba-Ramírez, A. (1998). How temporary is temporary employment in Spain? *Journal of Labor Research*, 19, 4, 695-71.
- Albert, C., García-Serrano, C., Y Hernanz, V. (2005). Firm-provided training and temporary contracts. *Spanish Economic Review*, 7, 67-88.
- Albert, C., Jimeno, J. F., Y Moreno, R. G. (1997). Pay determination in the Spanish Public Sector. *FEDEA*, Documento de trabajo 97-18.
- Amable, M., Y Benach, J. (2007). *Desigualdades en salud laboral*. En Navarro, V. (Coord.), *La situación social en España II*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Artazcoz, L., Benach, J., Borrell, C., Y Cortès, I. (2005). Social inequalities in the impact of flexible employment on different domains of psychosocial health. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 59 (9), 761-767.
- Benavides, F. G., Benach, J., Díez-Roux, A. V., Y Roman, C. (2000). How do types of employment relate to health indicators? Findings from the Second European Survey on Working Conditions. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 54 (7), 494-501.
- Caparrós, A., Y Navarro M. L. (2007). La naturaleza de la temporalidad en el empleo: nueva evidencia empírica. *Estadística española*, 49, 164, 59-101.
- Caparrós, A., Y Navarro M. L. (2008). Temporalidad, segmentación laboral y actividad productiva: ¿existen diferencias regionales? *Estadística española*, 50, 168, 205-245.
- Cavas, F. (2005). El principio de estabilidad en el empleo: crisis y claves para su recuperación. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 58, 113-133.

- CES (Consejo Económico y Social) (2004). *La temporalidad en el empleo en el sector público (Informe 3/2004)*. Madrid: Colección Informes CES.
- Clifton, J. C., Díaz-Fuentes, D., Fernández-Gutiérrez, M., Y Revuelta, J. (2009): *El comportamiento del consumidor ante los servicios públicos: su repercusión sobre las políticas de regulación en la UE*. Actas de la XI Reunión de Economía Mundial. Huelva, España.
- Comisión de Expertos para el Diálogo Social (2005). *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Comisión Europea (2006). *Flexibility and security in the EU labour markets*. En *Employment in Europe Report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Cruz, J. (2006). En busca de la estabilidad perdida: las causas de la temporalidad. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 85, 11-28.
- Davia, M. A., Y Hernanz V. (2004). Temporary Employment and Segmentation in the Spanish Labour Market: An Empirical Analysis through the Study of Wage Differentials. *Spanish Economic Review*, 6, 291-318.
- De la Rica, S. (2004). Wage gaps between workers with indefinite and fixed-term contracts: The impact of firm and occupational segregation. *Moneda y Crédito*, 219, 43-69.
- Díaz-Fuentes, D., Y Revuelta, J. (2009). La relación de largo plazo entre crecimiento económico y gasto público en España, 1850-2000. *Mimeo*.
- Doeringer, P. B., Y Piore, M. J. (1985). *Mercados internos de trabajo y análisis laboral*. Madrid: Servicio de publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Dolado, J. J., García-Serrano, C., Y Jimeno, J. F. (2001). Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain. *FEDEA*, Documento de trabajo 2001-12.
- Dolado, J. J., García-Serrano, C., Y Jimeno, J. F. (2002). Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain. *The Economic Journal*, 112, 480, 270-295.
- Ehrenberg, R., Y Schwarz, J. L. (1986). *Public-sector labor markets*. En Ashenfelter, O., Layard, R. y Card, D. (Eds.), *Handbook of labor economics*. Amsterdam: North Holland.
- EUROFOUND (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo) (1999). *Informe Situación laboral y salud*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- EUROSTAT. EUROSTAT Database. Consultado el 22 de Abril de 2009, página web de EUROSTAT: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- Felgueroso, F., Y Jiménez, S. (2009). *Sobre crisis, retrasos y reforma laboral. Dos pasitos para adelante, uno para atrás: un, dos, tres*. En Cabrales, A.,

- Dolado, J. J., Felgueroso, F. Y Vázquez, P. (Coords.), La crisis de la economía española. Lecciones y propuestas. Madrid: FEDEA-Sociedad Abierta.
- Fernández, M., Y Puncel, A. (2003). El empleo público temporal y la economía valenciana. *Revista de treball, economia y societat*, 28, 15-25.
  - Ferrie, J. E., Shipley, M. J., Marmot, M. G., Stansfeld, S. A., Y Smith, G. D. (1998). An uncertain future: The health effects of threats to employment security in white-collar men and women. *American Journal of Public Health*, 88 (7), 1030-1036.
  - García, J., Hernández, P. J., Y LÓPEZ, A. (1997). Diferencias Salariales entre Sector Público y Sector Privado en España. *Papeles de Economía Española*, 72, 261-274.
  - García-Pérez, J. I., Y Rebollo, J. (2006). The use of permanent and temporary jobs across Spanish regions: Do unit labour cost differentials offer an explanation? *Moneda y Crédito*, 223, 85-126.
  - González, M. A. (Coord.) (2005). *La acción y los retos del sector público*. Madrid: Delta.
  - Gregory, R. G., Y Borland, J. (1999). *Recent developments in public sector labor markets*. En Ashenfelter, O., Layard, R., y Card, D. (Eds.), *Handbook of labor economics*. Amsterdam: North Holland.
  - Hernanz, V., Y Toharia, L. (2006). Do Temporary Contracts Increase Work Accidents? A Microeconomic Comparison between Italy and Spain. *Labour*, 20, 475-504.
  - INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA). Contabilidad Regional de España. Consultado el 10 de Junio de 2009, página web del INE: <http://www.ine.es>
  - INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA). Encuesta de Población Activa. Consultado el 12 de Mayo de 2009, página web del INE: <http://www.ine.es>
  - Jimeno, J. F. (2005). *La reducción de la temporalidad*. En García-Pérez, J. L. y Pérez-García, J. J. (Eds.), *Cuestiones Clave de la Economía Española, Perspectivas Actuales*, 2004. Granada: Comares.
  - Lachaud, J. P. (1995). Public-Private Wage Differentials in French-Speaking Africa: A Comparative Analysis. *Labour*, 9 (2), 295-341.
  - Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
  - Maddala, G. S. (1994). *Limited-dependent and qualitative variables in econometrics*. Cambridge: Cambridge University Press.
  - MAP (Ministerio de Administraciones Públicas) (2008): *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*.

- Martín, C. (2008). El fuerte aumento del empleo temporal en el Sector Público. *Temas para el debate*, 164, 22-24.
- Mofitt, R. (1986). *New developments in econometric methods for labor market analysis*. En Ashenfelter, O., Layard, R., y Card, D. (Eds.), *Handbook of labor economics*. Amsterdam: North Holland.
- Montoya, A. (2005). La estabilidad en el empleo y su garantía jurisdiccional y administrativa. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 58, 135-150.
- Motellón, E. (2008). Un análisis de las diferencias regionales en el impacto de la contratación temporal en España. *Investigaciones regionales*, 12, 107-131.
- Nieto, A. (1996). *La "nueva" organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2002): *OECD Employment Outlook 2002*, cap. 3. París: OECD.
- Polavieja, J. G. (2006). The Incidence of Temporary Employment in Advanced Economies: Why is Spain Different? *European Sociological Review*, 22 (1), 61-78.
- Quinlan, M. (2001). Efectos del empleo precario en la salud y la seguridad en el trabajo. *Red Mundial de Salud Ocupacional*, 2, 1-4.
- Ramió, C. (2005). Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial. *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 184-185, 87-106.
- Toharia, L. (2002). El modelo español de contratación temporal. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 64, 117-142.
- Toharia, L. (Dir.) (2005). *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.